

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniającego dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013”

[COM(2016) 759 final – 2016/0375 (COD)]

(2017/C 246/06)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 16.1.2017 Rada Unii Europejskiej, 20.1.2017
Podstawa prawna	Art. 191, 192 i 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	11.4.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	26.4.2017
Sesja plenarna nr	525
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	103/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną ma za zadanie nie tylko zapewnić kompleksowe ramy dla szeregu aspektów funkcjonowania unii energetycznej, ale także określić jednoznaczne wymogi w dziedzinie sprawozdawczości i wytyczyć proces realizacji wszystkich celów dotyczących klimatu i energii dla UE w przewidywalnej przyszłości. Jest to złożony i niezwykle istotny akt prawny o dalekosiężnych konsekwencjach.

1.2. Nie będzie przesadą stwierdzenie, że bez silnego procesu zarządzania unią energetyczną rozpadnie się, a szanse UE na wypełnienie jej własnych zobowiązań oraz zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego będą znacznie mniejsze. Zasadnicze znaczenie dla powodzenia tego procesu mają zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, współpraca i wsparcie ze strony państw członkowskich oraz akceptacja i zaangażowanie partnerów społecznych. W szczególności musi być jasne, że rozporządzenie ułatwia dokonanie właściwej transformacji sektora energetycznego, zwłaszcza w kontekście miejsc pracy i kosztów energii dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw.

1.3. EKES popiera zaproponowane rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną. Precyzuje ono ramy umożliwiające państwom członkowskim dokonanie wyboru własnych krajowych planów w zakresie energii i klimatu przy jak najniższych kosztach oraz minimalizuje ryzyko osieroconych aktywów infrastrukturalnych. Niemniej prawdopodobieństwo, że tak się stanie, jest niewielkie, o ile nie wprowadzi się zmian do rozporządzenia. Trzeba zapewnić działania wspierające, które umożliwią osiągnięcie społecznego porozumienia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym co do kwestii, jak najlepiej radzić sobie ze społeczno-gospodarczymi i technicznymi skutkami realizacji sprawiedliwej transformacji sektora energetycznego.

1.4. Solidarność energetyczna i bezpieczeństwo energetyczne mają zasadnicze znaczenie. Choć stanowią one jeden z pięciu wymienionych w rozporządzeniu głównych obszarów sprawozdawczości i oceny, szczególną uwagę należy poświęcić utworzeniu jasnej i spójnej dyplomacji i polityki energetycznej wobec państw trzecich.

1.5. Zaniechanie działań, jeśli chodzi o wzmocnienie proponowanego rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną, osłabia legitymację UE, by przeprowadzić transformację sektora energetycznego, i w efekcie narazi na szwank całą koncepcję unii energetycznej. Istnieje też spore niebezpieczeństwo, że jeśli nie zostaną podjęte konkretne kroki, aby w proces ten zaangażować obywateli i wymagać współodpowiedzialności, pogłębi się postrzeżenie UE jako nieprzystępnej i technokratycznej instytucji.

- 1.6. W artykule rozporządzenia poświęconym definicjom należy wyjaśnić kolejne pojęcia takie jak: „założenia”, „cele”, „wkład krajowy”, „konsultacje”, „ubóstwo energetyczne” i „regionalny”.
- 1.7. W rozporządzeniu należy jasno stwierdzić, że sięga ono poza rok 2030 i obejmuje zdecydowane zobowiązanie UE do dotrzymania celów w zakresie redukcji gazów cieplarnianych do roku 2050, a w idealnym scenariuszu do całkowitej eliminacji emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2050.
- 1.8. Załącznik do rozporządzenia powinien zawierać orientacyjne wartości referencyjne na rok 2030 (najlepsze szacunki Komisji) dotyczące krajowych wkładów państw członkowskich w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej.
- 1.9. Rozporządzenie powinno zobowiązać państwa członkowskie do zawarcia ich uzgodnionego wkładu na 2030 r. w przepisach prawa krajowego.
- 1.10. W rozporządzeniu należy jasno stwierdzić, że każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za wniesienie adekwatnego i proporcjonalnego wkładu w ogólny cel UE.
- 1.11. Należy podkreślić, że dane przekazywane przez państwa członkowskie muszą być aktualne, odpowiadać okresowi sprawozdawczemu oraz że zapewniono wystarczające dla realizacji tego zadania zasoby oraz systemy wsparcia.
- 1.12. Aby uzyskać jak największe korzyści, krajowe plany na rok 2030 powinny być opracowywane w oparciu o informacje i wytyczne z długoterminowych strategii (przykładowo bieżące decyzje krótkoterminowe przynosiłyby większą opłacalność, jeśli byłyby spójne z założeniami strategii długofalowej).
- 1.13. Rozporządzenie powinno zawierać tzw. klauzulę zapadkową jako mechanizm mający wносить wkład w realizację ambitnego celu z porozumienia paryskiego – celu nieprzekraczania pułapu ocieplenia o 1,5 °C ponad poziom z epoki przedprzemysłowej.
- 1.14. W załączniku trzeba zawrzeć referencyjną definicję ubóstwa energetycznego, aby umożliwić porównywalność i spójność analiz danych.
- 1.15. W rozporządzeniu powinno się jasno stwierdzić, że państwa członkowskie są zobowiązane do publikowania projektów krajowych planów w zakresie energii i klimatu na jak najwcześniejszym etapie, i że następujący potem złożony i wieloetapowy proces opracowywania tych planów, wraz z komentarzami i odpowiedziami od Komisji, partnerów regionalnych i państw członkowskich ma być stale dostępny dla opinii publicznej.
- 1.16. Trzeba doprecyzować mechanizm oceny wyrównywania wkładu finansowego oraz charakter platformy finansowej, a także kwestię, czy może być ona wykorzystywana do pozyskania dodatkowego finansowania. Zakres wykorzystania funduszy powinien być poszerzony o działania na rzecz efektywności energetycznej.
- 1.17. Definicja współpracy regionalnej nie może dotyczyć tylko bliskości geograficznej, ale powinna obejmować też grupy państw o uzupełniających się zasobach energetycznych, w tym i państw spoza UE.
- 1.18. Załącznik powinien zawierać szczegółowe przepisy dotyczące charakteru, zakresu i środków na finansowanie konsultacji społecznych, aby zagwarantować spójne przekazywanie informacji i budowanie świadomości oraz zaangażowania wśród obywateli w całej UE.
- 1.19. Warto rozważyć utworzenie w ramach Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) odrębnego działu odpowiedzialnego za informowanie o energetyce europejskiej.
- 1.20. Równoległe ze scenariuszem obejmującym 28 państw członkowskich trzeba opracować scenariusz „Brexit”, przy czym obie opcje powinny być analizowane równoległe przy okazji oceny wkładów krajowych.

2. Wprowadzenie

2.1. Europa stoi obecnie w obliczu wielu wyzwań politycznych, gospodarczych i technologicznych. Wyzwania te oddziałują na każdego obywatela z osobna i w efekcie kształtują także charakter oraz przyszłość naszej demokracji. Przez wiele lat energetyka była dziedziną, w której ścierały się ogromne siły polityczne, technologiczne i gospodarcze. Unia energetyczna, ze swoją wizją przyszłości i spójną strategią, jest głównym narzędziem UE mającym zapewnić Europie bezpieczną, przystępną cenowo i przyjazną środowisku energię.

2.2. W skutecznym zarządzaniu unią energetyczną nie chodzi tylko o zdobycie zaufania konsumentów i inwestorów, tak aby uzyskać maksymalne korzyści przy jak najniższym koszcie. Najważniejsze jest pokazanie zaangażowania Unii we wdrażanie ustaleń porozumienia paryskiego i skierowanie UE na szlak prowadzący do przekroczenia celów w zakresie energii i klimatu na rok 2050. Zatem właściwe sformułowanie rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną daje Europie wyjątkową szansę zademonstrowania jej obywatelom, państwom członkowskim i światu swojej wartości. Jest to szczególnie istotne, ponieważ pozwala wyjść poza podział pomiędzy system handlu emisjami a rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, jeśli chodzi o włączenie państw członkowskich w planowanie całego procesu dekarbonizacji gospodarki.

2.3. W kwietniu 2015 r., na wniosek Komisji Europejskiej, EKES przyjął opinię rozpoznawczą w sprawie *opracowania systemu zarządzania zaproponowanego w kontekście ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030*⁽¹⁾. Od tego czasu potrzeba podjęcia działań w zakresie energii i klimatu oraz przyjęcia długoterminowej perspektywy dla zarządzania transformacją energetyki stała się niewątpliwie coraz bardziej nagląca. Zaproponowane obecnie rozporządzenie określa wymagania dotyczące zintegrowanych krajowych planów w zakresie energii i klimatu i przedstawia usprawniony proces ich ustanawiania i nadzorowania. Jednocześnie w ciągu dwóch ostatnich lat spadło zaufanie obywateli do instytucjonalnego i politycznego przywództwa i w ujęciu ogólnym osłabiła się spójność polityczna w całej UE, co sprawia, że stawienie czoła wyzwaniu związanemu z zarządzaniem staje się coraz bardziej konieczne, a zarazem coraz trudniejsze.

2.4. Ponadto podpisane w grudniu 2015 r. porozumienie paryskie stanowi wspólnie i solidarnie przyjęte na szczeblu globalnym zobowiązanie UE i jej państw członkowskich do realizacji ustalonych na szczeblu krajowym wkładów (NDC), które można uznać za tożsame z tymi przewidzianymi w niniejszym rozporządzeniu. Dodatkowo uzgodniono, że będzie się podejmować wysiłki zmierzające do ograniczenia wzrostu temperatury na świecie do najwyżej 1,5 °C ponad poziom sprzed epoki przemysłowej. Cel ten wymaga długoterminowego planowania i ambitnych ustaleń, przekraczających zapewne uzgodnione dotychczas przez UE zamierzenia na rok 2050.

2.5. EKES przewidział te tendencje w opinii z 2015 r. i przyjął w niej podejście pragmatyczne, uznając konieczność dogłębnego i szerokiego edukowania, informowania i angażowania obywateli, jako niezbędnego warunku sukcesu wszelkiej propozycji dotyczącej zarządzania. Niewiele jednak wskazuje, by cokolwiek w tej sprawie zrobiono. Zarządzanie – i konsekwencje, jakie ono niesie pod względem formułowania wiążących wymogów w zakresie suwerennych działań krajowych – jest kwestią delikatną, także w sektorze energii charakteryzującym się bardzo zróżnicowaną sytuacją w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto każdy proces należy uzupełnić środkami i działaniami o charakterze nieustawodawczym w celu zagwarantowania jego powodzenia.

2.6. W 2001 r. Komisja Europejska przyjęła białą księgę w sprawie sprawowania rządów⁽²⁾. Określiła w niej pięć zasad sprawowania rządów, które są nadal aktualne (ale nie zawsze wdrażane):

- otwartość
- uczestnictwo
- odpowiedzialność
- skuteczność
- spójność

Odzwierciedlają one te zasady i wartości, które EKES popiera, ale warto uzupełnić tę listę o „sprawiedliwą transformację” w kontekście proponowanego rozporządzenia.

2.7. System zarządzania musi również umożliwiać ciągle wyrażanie poglądów, preferencji, opinii i wartości, aby nieustannie umożliwiać świadome podejmowanie decyzji i dostosowywanie polityki. Zarządzanie musi zapewniać solidny i zgodny z prawem proces decyzyjny, a także umożliwiać dokonywanie wyborów odpowiadających uwarunkowaniom krajowym oraz reagowanie w każdym momencie na nieprzewidziane wydarzenia. Nie oznacza to bynajmniej częstych zmian kierunku polityki. Przeciwnie, oznacza to, że ogólny kierunek działań definiują cele krótko i długoterminowe zgodne ze stanem wiedzy na temat klimatu, zaś stabilny proces decyzyjny ma za zadanie określić sposoby dążenia do tych celów. W efekcie oznacza to zatem większą spójność i dynamikę nastawioną na udział zaangażowanych podmiotów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 8.

⁽²⁾ COM(2001) 428 final.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Proponowane rozporządzenie w sprawie zarządzania ma zadbać o to, by polityka i środki obejmujące unię energetyczną były spójne, komplementarne i wystarczająco ambitne. Opiera się ono na dwóch spójnych aspektach. Celem pierwszego z nich jest optymalizacja i lepsze zintegrowanie obowiązków w zakresie planowania, sprawozdawczości i monitorowania, określonych w krajowych planach państw członkowskich oraz planowanie w perspektywie do 2050 r., a następnie analiza sprawozdań z postępów. Aspekt ten przewiduje także zintegrowane monitorowanie przez Komisję na poziomie UE. Drugi aspekt przewiduje ustanowienie politycznej procedury zarządzania między Komisją a państwami członkowskimi dotyczącej opracowywania i wdrażania planów krajowych. W przypadku przyjęcia wniosku w proponowanej formie (nowy środek prawny i zmiana istniejącego prawa wtórnego), stanowiłoby to nowy mechanizm współpracy między państwami członkowskimi a Komisją.

3.2. Łącznie biorąc, przedstawiony wniosek dotyczący rozporządzenia oferuje podstawę prawną, w ramach której ponad 50 istniejących indywidualnych obowiązków w zakresie planowania, sprawozdawczości i monitorowania zostanie zintegrowanych (31) lub uchylonych (23). Wniosek odnosi się do pięciu wymiarów unii energetycznej: solidarności energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego, rynku energii, efektywności energetycznej, obniżenia emisyjności oraz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności. Określa on dosyć szczegółowo treść zintegrowanego planu krajowego w zakresie energii i klimatu, obejmującego okres dziesięcioletni, który każde państwo członkowskie będzie musiało sporządzać, począwszy od stycznia 2019 r. Plan ten będzie uwzględniał wspomniane pięć wymiarów. Wymagane będą konsultacje społeczne i współpraca regionalna, a także co pięcioletnia aktualizacja pierwszego planu oraz następnych planów. Kluczowym rezultatem jest wkład poszczególnych krajów w rozwój energii odnawialnej i w efektywność energetyczną oraz opracowanie planów dekarbonizacji do 2050 r.

3.3. Wniosek przewiduje ocenę planów przez Komisję, ich aktualizację i podejmowanie przez państwa członkowskie działań w odpowiedzi na zalecenia Komisji. Określono w nim także szczegółową strukturę co dwuletniej sprawozdawczości wymaganej od państw członkowskich, a także szczegółowe wymogi odnoszące się do polityki, środków i prognoz dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, krajowych działań w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, wsparcia finansowego i technicznego udzielanego krajom rozwijającym się, dochodów ze sprzedaży na aukcji, energii odnawialnej, efektywności energetycznej, bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego rynku energii oraz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności. W tym celu proponuje się utworzenie platformy e-sprawozdawczości.

3.4. Wniosek zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące oceny, działań następczych oraz mechanizmu zaleceń i reagowania w przypadku uznania, że wyznaczone cele lub osiągnięte postępy są niewystarczające. Szczegółowe, wiążące ramy dotyczące krajowych planów w zakresie energii i klimatu przyczynią się do zapewnienia porównywalności i spójności. Wymaga się także, by państwa członkowskie wniosły wkład w platformę finansową w przypadku nieosiągnięcia uzgodnionych celów podstawowych dotyczących odnawialnych źródeł energii. Doroczne sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej ma zawierać kompleksowe raporty dotyczące tych dziedzin. Europejskiej Agencji Środowiska przyznano konkretną i daleko idącą rolę we wspieraniu Komisji.

3.5. Rozporządzenie uzupełnia europejski semestr i jest z nim spójne, zaś w przypadkach, kiedy kwestie dotyczące konkretnie energetyki i klimatu są istotne dla reform makroekonomicznych lub strukturalnych, wciąż można je poruszyć za pomocą zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach procesu europejskiego semestru.

4. Uwagi ogólne i szczegółowe

4.1. Cele, wartości docelowe i wkłady poszczególnych krajów

4.1.1. Rozporządzenie w sprawie zarządzania zawiera precyzyjne ramy dotyczące krajowych planów w zakresie energii i klimatu oraz późniejszej sprawozdawczości, oceny i korekty. Obejmuje to wyznaczanie celów, monitorowanie osiągnięcia celów i wnoszenie wkładów. Jednak w artykule 2 – Definicje – nie ma wyjaśnienia tych pojęć. Ten brak trzeba koniecznie usunąć.

4.1.2. EKES zdecydowanie popiera szczegółowe ramy dla wiążących krajowych planów w zakresie energii i klimatu, zawarte w załączniku 1. Zastępują one oddzielne plany na rzecz efektywności energetycznej i energii odnawialnej. Szczególnie istotne jest zobowiązanie dla każdego państwa członkowskiego, aby określić krajowy wkład w tych dziedzinach. Poszczególne wkłady w sumie powinny przynajmniej złożyć się na ogólne wartości docelowe uzgodnione na szczeblu UE.

4.1.3. W swych wcześniejszych opiniach EKES zdecydowanie i konsekwentnie opowiadał za wiążącymi wartościami docelowymi dla państw członkowskich⁽³⁾. Przekonanie to wynika z tego, że w przeszłości polityka energetyczna często kończyła się fiaskiem właśnie z powodu braku konsekwencji we wdrażaniu. Ścisłe przestrzegane, korygowane i wdrażane wkłady krajowych planów w zakresie energii i klimatu mogą doprowadzić do tego samego rezultatu co wiążące wartości docelowe. Jednak aby tak się stało, w obecnym wniosku trzeba poprawić szereg niedostatków.

4.1.4. Punktem wyjścia dla wkładów krajowych w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii są wskazane już przez państwa członkowskie uzgodnione zobowiązania, które mają zostać wypełnione do 2020 r. Niemniej dodatkowe umieszczenie orientacyjnych wartości referencyjnych na rok 2030 dla wkładów poszczególnych państw członkowskich wzmocniłoby to rozporządzenie. Tak czy inaczej wartości te trzeba będzie określić jako podstawę dla dialogu na temat korekty. Wskazanie ich i upublicznienie już na wczesnym etapie przyspieszy ten złożony i długotrwały proces.

4.1.5. Niektóre kraje swoje cele w dziedzinie energii na rok 2020 umieściły już w prawie krajowym. EKES jest zdania, że w rozporządzeniu należy zobowiązać państwa członkowskie do włączenia do ich prawa krajowego uzgodnionych wkładów na rok 2030 r., tak by poprzez imperatyw legislacyjny dać odpowiednią wagę tym wartościom docelowym. Doświadczenie pokazuje jednak, że nawet zobowiązania prawne nie gwarantują bynajmniej rezultatu i dlatego tak potrzebne jest dobre zarządzanie jako stabilny proces zapewniający postęp. W dalszej części niniejszej opinii podkreślimy szczególnie znaczenie bardziej zdecydowanych przepisów, aby umożliwić i zagwarantować zaangażowanie zainteresowanych podmiotów w ten proces zarządzania.

4.1.6. Aby dodatkowo podkreślić znaczenie krajowych wkładów, w rozporządzeniu – zarówno w odniesieniu do efektywności energetycznej, jak i do energii ze źródeł odnawialnych – należy doprecyzować, że każde państwo członkowskie jest odpowiedzialne za wniesienie adekwatnego i proporcjonalnego wkładu w ogólny cel UE. Obecnie obowiązek ten opiera się na odpowiedzialności zbiorowej.

4.2. *Proces sprawozdawczości*

4.2.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wymóg sprawozdawczości nałożony na państwa członkowskie oraz to, że zadanie analizy i oceny tych raportów pełnić będzie Komisja wraz z Europejską Agencją Środowiska. Konieczne będzie przeprowadzenie dokładnej, solidnej i odważnej analizy, jeśli sformułowane w jej następstwie zalecenia i opinie Komisji mają odnieść skutek. Ważne jest także, by dane odnosiły się do danego okresu sprawozdawczego i były aktualne, jak podkreślono w opinii EKES-u na temat stanu unii energetycznej w 2015 r.⁽⁴⁾

4.2.2. Mimo że dane podawane w ramach procesu sprawozdawczego odpowiadają wymogom wynikającym z porozumienia paryskiego w sprawie zmian klimatu, to krajowe plany w zakresie energii i klimatu będą aktualizowane przed ukończeniem pięcioletniego globalnego przeglądu porozumienia paryskiego, co na poziomie UE znacznie opóźniłoby reakcję na wszelkie zmiany w ustalonych na szczeblu krajowym wkładach. Jest to niedopuszczalne podważanie koncepcji skoordynowanego zarządzania, skoro UE podpisała porozumienie paryskie. Przy tej okazji należy zadbać o odpowiedni harmonogram dokonywanych przez ONZ i UE przeglądów ustalonych na szczeblu krajowym wkładów.

4.2.3. W związku z tym rozporządzenie powinno zawierać tzw. klauzulę zapadkową jako mechanizm mający wносить wkład w realizację ambitnego celu utrzymania najwyżej 1,5 °C ponad poziom z epoki przedprzemysłowej. Można to zrobić w ramach procesu przyjmowania budżetów emisji dwutlenku węgla w 5–10 etapach, kiedy UE zobowiązuje się do uzyskania zerowych emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r.

4.2.4. Rozporządzenie zakłada, że krajowe plany w zakresie energii i klimatu będą zawierać m.in. ocenę wpływu na kwestie społeczne, a w szczególności cele krajowe w odniesieniu do ubóstwa energetycznego oraz odpowiedni plan działania. Zjawisko to budzi szczególne obawy EKES-u, stąd dobrze, że w rozporządzeniu uwzględniono ten problem. Niemniej państwa członkowskie w swoich krajowych planach w zakresie energii i klimatu mogą samodzielnie zdefiniować pojęcie ubóstwa energetycznego, co może skutkować tym, że nie da się porównać danych z wszystkich państw

⁽³⁾ Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 39 oraz Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 103.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 117.

członkowskich. A to uniemożliwi przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji energetycznej i może wzbudzić powszechną niechęć do tych przemian. Dlatego zalecamy ujęcie w rozporządzeniu prostej definicji referencyjnej. Państwa członkowskie nie byłyby zobowiązane do przyjęcia jej do celów wewnętrznych, ale definicja ta stanowiłaby jedno z kryteriów dla sprawozdań z krajowych planów w zakresie energii i klimatu. Przykładowa definicja mogłaby brzmieć: „Z ubóstwem energetycznym mamy do czynienia wtedy, gdy dane gospodarstwo domowe ponad 10 % dostępnego dochodu przeznacza na energię wykorzystywaną do ogrzania bądź ochłodzenia mieszkania lub domu do odpowiedniego poziomu”. Tego typu definicja pozwala niektórym krajom ocenić postępy – lub pogorszenie sytuacji – w dziedzinie ubóstwa energetycznego, jednak definicję tę zapewne trzeba będzie uzupełnić o kolejne elementy, jako że zjawisko to jest bardzo złożone.

4.3. *Przejrzystość, rozliczalność i realizacja*

4.3.1. Komitet zauważa, że dochodziło do opóźnień lub nieprawidłowości w transpozycji i egzekwowaniu wielu wcześniejszych przepisów związanych z energią. W związku z tym państwa członkowskie muszą dołożyć najwyższych starań, w duchu solidarności i zaangażowania, by wykazać się wolą polityczną i zastosować środki administracyjne w celu skutecznego wdrożenia omawianego rozporządzenia. Harmonogram jest wyjątkowo napięty. Projekty krajowych planów w zakresie energii i klimatu, po wcześniejszym poddaniu skutecznym konsultacjom i dialogowi regionalnemu, muszą zostać przekazane Komisji 1 stycznia 2018 r. To oznaczałoby, że te plany opracowuje się już teraz, tworząc jednocześnie platformy dialogu z zainteresowanymi stronami i partnerami regionalnymi. EKES dostrzega, że proces ten wynika z potrzeby ustalenia nowych ram i wartości docelowych na lata 2020–2030, jednak zgłasza zarazem zastrzeżenie, że bez autentycznego zrozumienia i zaangażowania ze strony obywateli mandat UE w dziedzinie polityki energetycznej będzie bardzo słaby, zwłaszcza wśród konsumentów narażonych na rosnące koszty energii.

4.3.2. Planowany proces zarządzania unią energetyczną obejmuje znikome informacje na temat bezpośrednich kar za zbyt niski poziom wyznaczonych celów lub za ich niedotrzymanie. Tymczasem przejrzystość i rozliczalność mają zasadnicze znaczenie, jeśli zainteresowane podmioty, a szczególnie obywatele, mają wywierać nacisk. W związku z tym EKES sugeruje, aby w każdym państwie członkowskim powołać niezależny organ zainteresowanych podmiotów, który zapewni skuteczną reprezentację wszystkich zainteresowanych stron i konsultacje. Takie organy ponadto publikowałyby własne roczne sprawozdania na temat procesu zarządzania i towarzyszącego mu im dialogu. Zob. pkt 4.6.

4.3.3. Choć w rozporządzeniu dość często wspomina się o przejrzystości, EKES jest zaniepokojony faktem, że nie zaznaczono wyraźnie, czy publikacja na wczesnym etapie oraz dostęp opinii publicznej na każdym etapie prac nad krajowym planem w zakresie energii i klimatu są obowiązkowe. Zdaniem Komitetu nie jest odpowiednie odwołanie tylko w preambule do konwencji z Aarhus przy braku odwołania w artykułach rozporządzenia. W rozporządzeniu powinno się jasno stwierdzić, że państwa członkowskie są zobowiązane do publikowania projektów krajowych planów w zakresie energii i klimatu na jak najwcześniejszym etapie, i że następujący potem złożony i wieloetapowy proces opracowywania tych planów, wraz z komentarzami i odpowiedziami od Komisji, partnerów regionalnych i państw członkowskich ma być stale dostępny dla opinii publicznej.

4.3.4. Biorąc pod uwagę, jak duże znaczenie ma przejście na energię ze źródeł odnawialnych, potrzebna jest większa jasność co do charakteru i funkcjonowania platformy finansowej (artykuł 27) i sposobu nadania wartości finansowej wszelkich brakom w dostawie energii ze źródeł odnawialnych. Przykładowo, czy przewiduje się, że taka platforma udostępni środki finansowe sektora prywatnego w oparciu o wkłady państw członkowskich? Proponuje się, by zasoby zgromadzone na tego rodzaju platformie mogły być wykorzystywane nie tylko do dostarczania energii ze źródeł odnawialnych, ale także do wdrażania środków w zakresie efektywności energetycznej.

4.3.5. Pozostaje też pewna niepewność co do sposobu wyegzekwowania zaleceń Komisji sformułowanych w wyniku corocznego procesu sprawozdawczego w przypadku niepodjęcia przez państwa członkowskie bezzwłocznych działań następczych. Gdyby miały one zostać wyegzekwowane za pomocą zwykłego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to z pewnością proces ten byłby zdecydowanie za wolny, by mógł przynieść skutek w przewidzianych ramach czasowych?

4.4. Komitet zgadza się z postanowieniami dotyczącymi obowiązkowej współpracy regionalnej między państwami członkowskimi w celu poprawy skuteczności i efektywności środków i by wspierać integrację rynku i bezpieczeństwo energetyczne. Niemniej uważa, że termin „regionalny” powinien zostać ujęty w artykule 2 „Definicje”, by Komisja mogła zasugerować potrzebę odpowiedniego zaangażowania i je wyegzekwować, gdyby go zabrakło. Obecnie pojęcie „regionalny” można rozumieć raczej jako obszar „wewnątrz państwa” niż jako obszar „między państwami”, lub jako kategorię geograficzną w przeciwieństwie do grupy państw o uzupełniających się zasobach energetycznych.

4.5. W szczególności Komitet odnotowuje z ogromnym rozczarowaniem, że artykuł 10 w sprawie konsultacji społecznych nie jest konkretny ani wystarczający i jest daleko mniej ambitny niż propozycja EKES-u w sprawie szeroko zakrojonego dialogu europejskiego na temat energii. Tego rodzaju dialog pozwoliłby dotrzeć do obywateli bądź konsumentów w sposób bezpośredni i konsekwentny i zapewniłby ich oddolną edukację na temat pakietu oraz ich zaangażowanie w tę kwestię, tym bardziej, że w wielu państwach członkowskich pakiet ten będzie „trudny do sprzedania”. Dialog ten jest zbyt ważny, by umieścić go, jeśli w ogóle, w części odnoszącej się do środków o charakterze nieustawodawczym. Należy go ponadto ukonkretnić poprzez dodanie do artykułu 10 dodatkowej klauzuli. Artykuł ten ponadto nie spełnia standardów dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która określa wymogi przejrzystego i partycypatywnego zarządzania środowiskiem, w którym polityka w zakresie klimatu i energii odgrywa wszak kluczową rolę.

4.6. Dlatego EKES powtarza, że z takim procesem zarządzania unią energetyczną, jaki nakreślono w tym rozporządzeniu, nie da się wdrożyć ustalonych na szczeblu krajowym wkładów bez zaangażowania i wsparcia ze strony społeczeństwa w całej Europie. Aby pozyskać zaufanie i zaangażowanie obywateli, taki dialog nie może podlegać rządowi i musi toczyć się niezależnie od przebiegu prac nad krajowym planem w zakresie energii i klimatu. Należy przy tym zwracać uwagę na informowanie konsumentów, wspierać dostawców energii w budowaniu zaangażowania i zaufania oraz zapewnić płaszczyznę dla podejmowania problemów różnych grup społecznych dotyczących bezpieczeństwa energetycznego, przystępności cenowej i zrównoważoności. EKES wyraził chęć udziału w tym procesie określanym jako europejski dialog na temat energii poprzez organizowanie pewnych aspektów konsultacji na szczeblu krajowym i uczestniczenie w nich. Jednak zakres tego dialogu musi opierać się na większych zasobach i dalej idących zobowiązaniach krajowych. Podsumowując, konieczne będą następujące działania:

- Uruchomienie mechanizmu poprzez ustanowienie niezależnego i bezstronnego mechanizmu finansowania pochodzącego przede wszystkim od zainteresowanych stron na wszystkich etapach łańcucha produkcji i dostaw energii, uzupełnionego odpowiednim wsparciem UE i rządów państw członkowskich. Ogólnie mówiąc, europejski dialog na temat energii będzie bardzo oszczędnym sposobem włączenia wszelkiego typu konsumentów w kształtowanie energetyki, a także uznania i stymulowania wkładu prosumentów.
- Równoległe do wytycznych w sprawie struktury planów krajowych, w ramach europejskiego dialogu na temat energii i w konsultacji z Komisją oraz z wszystkimi kluczowymi zainteresowanymi stronami opracowane zostaną wytyczne w sprawie ustanowienia krajowych platform dialogu na temat energii.
- Zostanie powołana w pełni niezależna struktura koordynująca europejski dialog na temat energii, aby zachęcać do działań i wdrożenia w poszczególnych państwach członkowskich. Powinna ona brać udział między innymi w dokonywanym przez Komisję niezbędnym przeglądzie treści, celów i wdrażania planów krajowych. Podkreśli to wkład zainteresowanych stron w kształtowanie polityki, a zarazem spełni zawarty w rozporządzeniu wymóg skutecznych konsultacji.
- Odbędą się debaty w sprawie krajowych planów oraz dyskusje regionalne z grupami uczestniczącymi w europejskim dialogu na temat energii z krajów sąsiednich. Następnie zostaną przeprowadzone dyskusje na szczeblu UE między wszystkimi grupami dialogu na temat energii. Dyskusje te, prowadzone za pośrednictwem niezależnej struktury koordynującej, powinny mieć charakter doradczy dla instytucji UE i zwiększyć efektywność kosztową polityki UE i państw członkowskich.

4.7. EKES sugeruje utworzenie w ramach EEA odrębnego działu odpowiedzialnego za informowanie o energetyce europejskiej, którego zadanie polegałoby na gromadzeniu i ocenie danych związanych z wdrażaniem rozporządzenia o zarządzaniu unią energetyczną. Dział ten powinien ściśle współpracować z proponowanym centrum monitorowania ubóstwa energetycznego oraz dostarczać informacji krajowym organom europejskiego dialogu na temat energii.

4.8. Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z pięciu głównych obszarów sprawozdawczości i oceny wymienionych w rozporządzeniu i szczególnie w tym obszarze potrzebny będzie szeroko zakrojony dialog regionalny. Komitet już wcześniej zwracał uwagę, że UE potrzebuje jasnej i spójnej dyplomacji energetycznej i polityki wobec państw trzecich⁽⁵⁾. Komisja określa bezpieczeństwo energetyczne i solidarność energetyczną jako główne filary unii energetycznej, jednak bez solidnych porozumień i partnerstw z największymi globalnymi graczami ani bez wspólnej polityki energetycznej nie osiągnie się żadnych efektów.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 117.

4.9. EKES jest zaniepokojony wpływem Brexitu za proces zarządzania unią energetyczną. Po pierwsze, aktualnie rozporządzenie zakłada członkostwo Zjednoczonego Królestwa i ustalone na szczeblu krajowym wkłady będą oceniane na tej podstawie. Ostateczne krajowe plany w zakresie energii i klimatu zostaną określone przed formalnym wyjściem Zjednoczonego Królestwa z UE, jednak na tym etapie mogą być konieczne istotne korekty, aby uwzględnić wycofanie wkładu Zjednoczonego Królestwa z ogólnego wkładu UE. Sugerujemy, by Komisja wraz z scenariuszem obejmującym wszystkie 28 państw członkowskich opracowała także scenariusz „Brexit” i by obie opcje były analizowane równolegle. Po drugie, wystąpienie Zjednoczonego Królestwa może mieć duży wpływ na równowagę sił politycznych i strategię dyplomatyczną w każdej z pięciu kategorii objętych zakresem stosowania tego rozporządzenia – a w szczególności na strategię dotyczącą bezpieczeństwa energetycznego.

Bruksela, dnia 26 kwietnia 2017 r.

George DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
